

ADMINISTRACION PUBLICA Y DESARROLLO

ANDRES CASO

Egresado de la Escuela Nacional de Economía de la Universidad Nacional Autónoma de México.— Ha sido Jefe del Departamento de Personal de la Secretaría de Comunicaciones y Obras Públicas, Director General de Administración, Asesor Técnico y Director de Servicios Administrativos en la misma Secretaría.— Secretario Ejecutivo de la Comisión Técnica de Vías Generales de Comunicación.— En la actualidad es Gerente de Personal de Petróleos Mexicanos.— Representó a nuestro país en diversas comisiones de carácter técnico en Francia, Italia y Argentina.— Desde 1961 Miembro del Consejo Directivo y de 1968 a la fecha, Presidente del mismo Consejo del Instituto de Administración Pública.

Las dos últimas décadas han sido especialmente señaladas por los cambios trascendentales que se han operado en el campo de la ciencia y de la técnica. Esta transformación que se ha gestado en el seno de las sociedades modernas, ha producido una gran revolución en los conceptos y métodos del desarrollo económico. Es innegable que el aumento de la productividad es el resultado de una evolución espectacular —permitida fundamentalmente por las innovaciones tecnológicas— en la industria y en la explotación de los recursos naturales. En México se considera que el veinticinco por ciento del producto nacional bruto ha sido determinado en los últimos veinte años por los adelantos técnicos.

La participación del Estado en la promoción del desarrollo ha sido determinante. Es indudable que también en este terreno los cambios han sido sustanciales: no se considera en nuestra época que la administración pública debe solamente dirigir las actividades tradicionales del Estado; es decir, impartir justicia, guardar el orden y la seguridad del territorio, etc. Incluso el propio concepto moderno del Estado como principal promotor del desarrollo económico se ha modificado también; no es suficiente ya un gobierno que, integrado por el tradicional conjunto de secretarías y departamento de Estado y aun por el sector paraestatal, concurre fomentado el desarrollo económico sin un plan definido y programas concretos. Aquí también los cambios tecnológicos, fundamentalmente las innovaciones que han traído las computadoras, facilitan una información completa y oportuna que anteriormente era imposible adquirir; los ejecutivos disponen en la mayoría de los casos, de una serie de indicaciones precisas que les permiten decidir sobre varias opciones, cada una de ellas debidamente evaluada.

El aparato administrativo se ha agilizado y los cambios en este campo no persiguen solamente lograr que las distintas agencias gubernamentales vigilen los diferentes procesos económicos y sociales del país, sino también que participen y dirijan estos procesos. La idea moderna de la administración para el desarrollo radica en obtener el mejor empleo de los recursos disponibles con el fin de aprovechar de un modo más racional los insumos e incrementar así la producción de bienes y servicios.

La administración pública está fuertemente condicionada por las estructuras sociales, económicas y políticas, y a su vez influye decisivamente sobre ellas, y por eso puede convertirse en una referencia para conocer la conformación social de un país. Los problemas del cambio social se reflejan en los organismos públicos y éstos, si tienen suficiente flexibilidad y capacidad de adaptación, no solamente pueden acelerar los cambios, sino incluso promoverlos y dirigirlos; de otra suerte, si adolecen de rigidez pueden entorpecer y aun detener el desarrollo económico y social. La eficacia de la administración pública es, en suma, un factor determinante del desarrollo.

Esta nueva concepción, sin embargo, no se realiza sin tropiezos; el aparato estatal no siempre puede modificarse a la velocidad que requieren los distintos procesos del desarrollo; los sistemas dinámicos que se adaptan rápidamente a las necesidades del cambio no se encuentran fácilmente, dentro o fuera del sector público. En consecuencia la modernización administrativa —o la racionalización administrativa como se le ha llamado— es fundamentalmente un problema de cambio, de adaptación, de adecuación de todo un sistema al proceso de desarrollo. Se sabe qué es lo que se quiere hacer: no representa problemas insuperables la formulación de un plan para una reforma administrativa, incluso el primer paso ha sido dado y se ha avanzado ya mucho en esa dirección. Pero más importante que el plan en sí, es saber cuándo y cómo deben ejecutarse los cambios, de qué magnitud deben ser éstos, cómo van a conciliarse los intereses que necesariamente se van a ver afectados. En resumen, se trata de un problema de estrategia.

Es prudente, entonces, pensar en programas que gradualmente propongan modificaciones eslabonadas debidamente; no pueden aceptarse soluciones que no estén suficientemente meditadas: las consecuencias de cambios imprevistos pueden afectar sectores importantes del desarrollo económico. Los técnicos que preconizan soluciones ideales, olvidan frecuentemente que una decisión equivocada o precipitada, puede traer graves consecuencias; olvidan igualmente que no son ellos quienes toman las decisiones fundamentales, sino que son, por supuesto, los políticos los que deciden y asumen la responsabilidad histórica. Si la técnica a ciertos niveles tiene que entender que

las soluciones importantes deben ser, además de técnicamente viables, políticamente realizables, por su parte la técnica administrativa que desconozca que es un instrumento de la función política, estará olvidando la esencia misma de la ciencia administrativa. La administración pública es parte integrante de la política y, en consecuencia, las recomendaciones que hagan los técnicos en este campo no podrán desvincularse en ningún momento de las decisiones de orden político. Convendría preguntarse —como hizo el Seminario de Administración Pública de las Naciones Unidas en Santiago de Chile, en 1968— si buena parte de los obstáculos para los cambios económicos y administrativos no derivan de la inexperiencia en los niveles técnicos en el manejo de un proceso nuevo y complicado; o si, por otra parte, no ha sido privado frecuentemente lo teórico sobre lo práctico: si por tratar de adoptar medidas técnicas que han tenido éxito parcial en otros países, se ha pasado por alto el costo político de las opciones propuestas.

Gobernar es administrar: que no olviden esto quienes preconizan los cambios totales y aun violentos de las estructuras económicas y administrativas como única solución para el desarrollo económico y social.

El cambio no tiene que ser necesariamente violento. La flexibilidad de las instituciones, la posibilidad de adaptación, la voluntad de transformar, dejan afirmar que muchas veces una estrategia diametralmente opuesta puede ser más realista y operante: si se promueven ciertos tipos de desarrollo sectorial debidamente jerarquizados que sean viables y que puedan dar resultados a corto plazo, el efecto multiplicador puede acelerar el ritmo de modernización e inducir los cambios de estructuras deseables en el futuro. Si se pone énfasis en proyectos concretos utilizados apropiadamente los recursos de que se dispone, es seguro que el éxito de estos proyectos puede influir en la aceleración del desarrollo y en la modernización de las estructuras administrativas. El adelanto del México actual, aun con sus serios desajustes e imperfecciones, es un ejemplo de que no son indispensables, como requisito *sine qua non* para el desenvolvimiento, los cambios totales de estructuras: lo que se requiere es una adaptación de ellas al propio desarrollo; pero esta adaptación debe hacerse, eso sí, con la

mayor celeridad posible, para que las estructuras lo encaucen y no lleguen a obstruirlo.

A la modernización, a la racionalización, a la adaptación, es indispensable añadir la coordinación de los numerosos sistemas administrativos ya existentes. Basta analizar el número de organismos constituidos desde 1929, para pensar que la solución no necesariamente se encuentra en la creación de nuevos sistemas, sino tal vez en la coordinación y modernización de los que poseemos: de 1920 a 1929, se crearon seis instituciones; de 1940 a 1949, sesenta y ocho; de 1950 a 1959, noventa y cuatro y de 1960 a 1969, ciento tres. Incluyendo organismos descentralizados, empresas de participación estatal, establecimientos públicos, comisiones, juntas, etc., actualmente existen más de cuatrocientos treinta organismos en el sector paraestatal.

El gran problema que presenta la coordinación adecuada de este numeroso grupo de instituciones es de trascendencia, ya que en cuestiones concretas como la agricultura, la educación, el desarrollo industrial, el desarrollo regional, tc., concurren en algunas ocasiones más de diez organismos distintos, no todos bajo la dependencia de una sola secretaría de Estado. La acción pues, de coordinar este grupo de instituciones, es problemática. No es extraño en consecuencia, que la administración pública mexicana padezca desde hace muchos años de "insulismo". Cada institución siente que puede actuar con libertad y su coordinación con otras dependencias del Ejecutivo o con la secretaría de Estado de la cual depende es, en muchos casos, meramente formal. La coordinación que se ha intentado ha sido en varias ocasiones más un control de gasto que un acuerdo de programas. El control del gasto es por supuesto conveniente, pero no debe ser tan rígido que limite la actividad de esos organismos, que precisamente fueron creados para tener una mayor libertad de acción; pero al mismo tiempo que se acepta esta libertad, los programas generales deben obedecer a objetivos claramente marcados para obtener resultados positivos. Dispersión, duplicación, desperdicio, son algunas de las consecuencias que el "archipielaquismo" administrativo ha traído en numerosas ocasiones.

Se considera pues que es conveniente una acción coordinadora de los planes que llevan a

cabo estos organismos; que sectorialmente se puede programar su acción y que existe en México la experiencia de instituciones que sin haber limitado la iniciativa indispensable, han podido coordinar sus trabajos para realizar tareas en común.

La modernización administrativa debe utilizar preferentemente los recursos de que se dispone con el fin de adecuar su empleo, mejorar su rendimiento y elevar su productividad. No se requiere de cambios espectaculares; en lugar de ello es necesario que todos los medios, los equipos, las instalaciones y fundamentalmente los recursos humanos, se empleen atendiendo a programas dentro de organizaciones que sean congruentes con sus objetivos. Es seguro que el inadecuado uso de esos elementos oculta una importante fuente de aprovisionamiento; que la sub-ocupación, además de hacer costosa e ineficaz la administración esconde importantes recursos que empleados adecuadamente permitirían atender nuevas actividades e intensificar trabajos importantes que actualmente no es posible llevar a cabo.

Una investigación sistemática seguramente revelaría un gran potencial de recursos insuficientemente utilizados en cada una de las dependencias gubernamentales. Redistribuirlos de acuerdo con programas preparados a fin de obtener de ellos resultados efectivos, podría ser uno de los objetivos a corto plazo de la modernización administrativa. Las leyes laborales que rigen a los trabajadores al servicio del Estado, que los protegen y aseguran en su empleo, constituyen uno de los grandes logros de los regímenes revolucionarios; por lo tanto, la ocupación adecuada de estos trabajadores para atender las necesidades en las áreas de trabajo en donde más se requieren, les permitiría asegurar su empleo en actividades productivas, no sólo dentro de las dependencias en las que ya están laborando, sino en cualquier zona de la administración pública considerada ésta como un todo.

Hemos dicho ya que la administración pública está fuertemente condicionada por las estructuras sociales, económicas y políticas y que a su vez influye sobre ellas. Ahora bien, en el caso de México tal vez una de las características de la evolución social en el período post-revolucionario, es la formación de una clase media fuerte, con una gran

capilaridad, que se nutre constantemente con miembros de las familias obreras y ocasionalmente de las campesinas que han elevado sus niveles de vida. Una integración social se está logrando gracias a la participación cada vez más importante de los miembros de las clases trabajadoras en la educación superior. Día a día estas clases colocan a algunos de sus integrantes en la añorada clase media.

Pero por otra parte, los distintos estratos que forman estos grupos medios han tendido a separarse porque nuestro desarrollo no favorece por igual a todos los sectores de esta clase. Este fenómeno característico de las dos últimas décadas en México, ha provocado desajustes sociales trascendentes. En tanto que los grupos obreros han tenido una participación importante en el desarrollo económico y han obtenido en consecuencia, beneficio de él, la parte del desarrollo que ha tocado a la clase media no se ha distribuido homogéneamente. Encontramos grupos que participan de ingresos elevados y se integran por ello a la más alta clase económica, mientras otros sectores permanecen con niveles económicos más bajos que los grupos obreros, a pesar de que en muchas ocasiones sus exigencias sociales pueden ser mayores. Sería importante analizar en México el llamado problema de los "trabajadores de cuello blanco".

Si consideramos que la administración pública es una fuente de ocupación natural de la clase media, y que esta clase en constante ascenso pugna por mejores condiciones de vida y de *status* social, una modernización de la administración pública que se enfrente a estos problemas, debe encontrar la forma no sólo de retribuir adecuadamente a los trabajadores al servicio del Estado como ya lo ha intentado sino de integrarlos en un marco social en donde se encuentren satisfechos. Se trata de que obtengan no solamente una satisfacción económica, sino, lo que es más importante, una debida consideración social. En los años futuros, la acción que la clase media ejercerá en nuestras estructuras será cada vez más considerable y la administración pública, integrada en su gran mayoría por miembros de esta clase, deberá hacer frente a cambios fundamentales en el enfoque y en la solución de los problemas.

Se ha dicho que cuando se afirma reiteradamente que un hecho es verdad, la

afirmación llega a convencernos; entonces la misma realidad pierde su importancia para ser suplida por el hecho aparente. Es ya un lugar común sostener que el Estado es un mal administrador, y se acepta esta aseveración como un hecho indiscutible. Nosotros no admitimos que el Estado sea necesariamente un mal administrador; por supuesto que existen sectores organizados inadecuadamente y cuyos procedimientos son ineficaces pero en cualquier Estado moderno hay numerosas áreas que han alcanzado altos grados de eficiencia administrativa. Igual cosa ocurre en el sector privado, en donde encontramos instituciones con sistemas, procedimientos y estructuras modernas que funcionan eficientemente, y otras en cambio que operan marginalmente con elevados costos, aferrándose a mercados cautivos, evadiendo obligaciones fiscales, retribuyendo en forma precaria a sus trabajadores, y que subsisten a pesar de su ineficaz organización administrativa.

La administración moderna, tanto en el sector privado como en el público, requiere fundamentalmente de profesionistas, técnicos, instalaciones y equipos costosos, y esto no siempre se puede conseguir; existen numerosos ejemplos de correcta administración en ambos sectores; ejemplos de mal funcionamiento administrativo también podemos citar en gran número. Lo cierto, y esto hay que reconocerlo como un hecho que tenemos que superar, es que la ineficacia es una de las características del subdesarrollo, que es causa y efecto de él y que tanto el sector público como el privado tienen áreas importantes de inadecuada operatividad. Los dos sectores deben hacer un esfuerzo para mejorar sus instituciones administrativas. Si México ha recorrido un buen trecho de la etapa del desarrollo y estamos en lo que se ha llamado "el despegue", no podemos admitir que la ineficacia sea nuestro signo en el terreno de la administración. El despegue económico se ha logrado gracias a la adecuada acción gubernamental para promoverlo, y porque el aparato administrativo ha sido hasta ahora, en términos generales, apropiado para sostenerlo.

El Estado ha jugado un papel determinante en el desenvolvimiento económico al orientar fundamentalmente su inversión hacia obras de infraestructura que generan una gran expansión del mercado interno al dar ocupación a mano de obra abundante. Esto ha propiciado una

mayor participación de la inversión privada. Pero la inversión pública se ha destinado también a impulsar sectores industriales básicos, lo cual ha acelerado el proceso de integración de nuestras industrias de transformación. Esta acción gubernamental ha sido posible gracias a la gran adaptabilidad de la estructura administrativa, la cual pasó en muy pocos años de un estado tradicional a un estado generador de desarrollo, a través de la formación de una verdadera infraestructura administrativa con gran flexibilidad para participar en el complicado proceso del desenvolvimiento económico.

Si el concepto moderno de la administración es obtener el mejor empleo de los recursos disponibles para aumentar los insumos a fin de incrementar la producción de bienes y servicios, es por supuesto conveniente una revisión de los sistemas y procedimientos del sector público y del sector privado, con el fin de determinar las áreas en donde la ineficacia demuestre que el desarrollo aún no se ha iniciado.

El proceso del desarrollo económico obliga a un constante cambio; en el devenir permanente, las estructuras sociales se modifican, sufren alteraciones y se adaptan. La administración pública como instrumento de Estado para el desarrollo, tiene que modificar también constantemente sus procedimientos y métodos; la modernización administrativa, en consecuencia, no termina nunca y está ligada al cambio constante a que la obliga el desarrollo.

El presidente Gustavo Díaz Ordaz señaló que el proceso de modernización administrativa es permanente, que aun habiendo dado pasos importantes para conocer las estructuras administrativas, definir los procedimientos y señalar las carencias, la modernización sólo ha comenzado; que es un proceso largo en el que deben participar no solamente los integrantes del sector público sino sectores cada vez más amplios del pueblo, puesto que la acción de la administración los implica a todos.

Creemos que la modernización que requiere la administración seguirá aceleradamente su ritmo en el futuro. Hay imperativos que así lo demandan y voluntad expresa de enfrentarse a estos imperativos; existe el deseo de cambio y el propósito de que éste se logre partiendo de su base: "un cambio de estructuras mentales".

La decisión política, fundamento de la racionalización administrativa, ha sido tomada;

el paso más importante se ha dado. Estamos seguros de que la transformación que requiere la administración pública en el futuro cercano, se hará con el acierto y la celeridad que demanda el rápido desarrollo de nuestro país.

El conocimiento cada vez más adecuado y profundo de los problemas que giran en torno a nuestros sistemas administrativos, es la tarea

propia del Instituto de Administración Pública. El presente ciclo de conferencias, organizado por el Consejo Directivo cumplirá su propósito si logra que los asistentes a estas conferencias reflexionen sobre la problemática de una administración que debe ser apoyo y fundamento del desarrollo económico y social de México.